



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN TÉCNICA

Cuestión 24: Iniciativas prioritarias de seguridad operacional de la aviación y navegación aérea

CREACIÓN DE CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES PARA ASISTIR A LOS ESTADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LOS SARPS DE LA OACI

[Nota presentada por el Comité Interestatal de Aviación (IAC) en nombre de
Belarús, Federación de Rusia, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán]

RESUMEN

Esta nota de estudio trata sobre los problemas de interés creciente para los Estados miembros de la OACI en cuanto a su participación en los mecanismos regionales de investigación de accidentes, como las organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes (RAIO) y el uso más eficaz del potencial de la RAIO por parte de los Estados que no tienen recursos suficientes para el establecimiento y el funcionamiento adecuado de una autoridad nacional de investigación de accidentes.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) reconocer la fructífera tarea de la OACI para ampliar la cooperación regional y la labor realizada por el Grupo Experto en Investigación de Accidentes (AIGP) y la plataforma cooperativa de RAIO (RAIO CP) para introducir los cambios necesarios en los SARPS de la OACI;
- b) encomendar al Consejo de la OACI que estudie la factibilidad de un examen conceptual del Enfoque de Observación Continua del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (CMA del USOAP) para tener en cuenta en los resultados de las auditorías de los Estados su participación en programas de cooperación regional como medio de cumplimiento equivalente a cada uno de los SARPS de la OACI;
- c) encomendar al Consejo de la OACI que estudie la factibilidad de enmendar el Anexo 13 de la OACI, el *Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación* (Doc 9756) y el *Manual de políticas y procedimientos de investigación de accidentes e incidentes* (Doc 9962) en relación con la necesidad de establecer un órgano de investigación de accidentes independiente para los Estados que han delegado la facultad de investigar accidentes a las RAIO, con miras a optimizar los costos financieros de los Estados y aumentar la eficacia del uso de los recursos;
- d) incluir en el orden del día de la próxima Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Operacional de la OACI un informe del Consejo de la OACI sobre los resultados de los estudios mencionados; y
- e) reafirmar su apoyo al ulterior desarrollo de programas de cooperación regional en la esfera de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación y solicitar a los Estados que aprovechen mejor los recursos de esas organizaciones regionales de conformidad con las resoluciones de la Asamblea de la OACI.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>Todos los vuelos son seguros y protegidos.</i>
--------------------------------	--

¹Las versiones en inglés y en ruso fueron proporcionadas por el IAC.

<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
<i>Referencias:</i>	Anexo 13 — <i>Investigación de accidentes e incidentes de aviación</i> <i>Manual sobre organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes</i> (Doc 9946) <i>Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación</i> (Doc 9756) <i>Manual de políticas y procedimientos de investigación de accidentes e incidentes</i> (Doc 9962) Resolución A40-6 de la OACI: Cooperación y asistencia regionales para resolver deficiencias de seguridad operacional mediante el establecimiento de prioridades y de objetivos cuantificables

1. INTRODUCCIÓN

1.1 No hay duda de que, en sus tres últimos períodos de sesiones, la Asamblea de la OACI manifestó un apoyo incondicional a la necesidad y eficacia de establecer organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes. En consonancia con la norma 3.2 del Anexo 13 — *Investigación de accidentes e incidentes de aviación*, los Estados deben establecer una autoridad de investigación de accidentes independiente.

1.2 Cabe reconocer que muchos Estados todavía se enfrentan a dificultades en la asignación de los recursos necesarios para el establecimiento y funcionamiento adecuado de una autoridad estatal de investigación de accidentes. Los resultados de las auditorías del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional han demostrado claramente que, en muchos Estados, el nivel de implementación efectiva de las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI relacionados con la investigación de accidentes de aviación (AIG) es el indicador más bajo en comparación con las otras áreas de auditoría (55,4 %).

1.3 La cooperación regional en las investigaciones puede generar ahorros importantes cuando se comparten los recursos necesarios, tanto humanos como técnicos. Mediante esfuerzos conjuntos, los Estados de una región o subregión pueden crear un sistema eficaz de investigación de accidentes e incidentes y, como resultado, tener un sistema de gestión de seguridad operacional de aviación más eficaz.

1.4 No obstante, en la actualidad, los recursos de la RAIO no se están usando en su totalidad, en particular durante las auditorías del USOAP de la OACI, y los Estados no reciben todo el respaldo posible de parte de la RAIO, debido entre otras cosas a las restricciones impuestas por los SARPS de la OACI.

2. ANÁLISIS

2.1 Sin duda, la elaboración de mecanismos de cooperación regional tiene un enorme potencial para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago mediante economías de escala y una mayor coherencia que surge a partir de la cooperación entre los Estados miembros para establecer y mantener un sistema común de seguridad operacional de la aviación.

2.2 La norma 3.2 del Anexo 13 estipula lo siguiente: “Los Estados establecerán una autoridad de investigación de accidentes, independiente de las autoridades estatales de aviación y de otras entidades que pudieran interferir con la realización o la objetividad de una investigación”.

2.3 El *Manual de investigación de accidentes e incidentes de aviación*, Parte I – *Organización y planificación* (Doc 9756) brinda orientación sobre la independencia de la autoridad de investigación de accidentes y establece que la autoridad debe ser independiente a nivel financiero, organizacional y funcional de cualquier influencia externa y no debería formar parte del Ministerio de Transporte ni estar directamente asociada con la administración de aviación civil del Estado encargada de la vigilancia de la seguridad operacional de la aviación.

2.4 El párrafo 2.1.9, capítulo 2, Parte I del Doc 9756 establece: "Cuando los recursos del Estado para investigar accidentes e incidentes de aviación son limitados, la OACI aconseja a los Estados a que patrocinen organizaciones regionales de investigación de accidentes e incidentes (RAIO) y grupos regionales de seguridad operacional de la aviación".

2.5 Sin embargo, simultáneamente, en el párrafo 2.1.10 del mismo documento, se sugiere lo siguiente: "Cuando un Estado delega la realización de todas las investigaciones bajo su autoridad en otro Estado o una RAIO, deberá contar con una autoridad de investigación de accidentes...", y se indica cuándo dicha autoridad de investigación podría estar integrada por una plantilla mínima (p. ej., una a tres personas).

2.6 ¿Qué quiere decir en la práctica? Significa que todos los Estados miembros de la OACI, independientemente de su membresía en la RAIO, deben contar con un órgano de investigación independiente, constituido como unidad estructural separada, sin conexión con el departamento de aviación civil o el ministerio de transporte, que por lo tanto debe tener personal calificado, financiación, instalaciones, equipo, medio técnicos y de transporte, etc. La hipótesis de que el órgano de investigación, en el caso de la delegación de facultades en la RAIO, "podría estar integrado por una plantilla mínima (p. ej., una a tres personas)" no podría ponerse en práctica ya que una autoridad independiente, además de personal, debería contar con un/a director/a y adjuntos/as, personal administrativo, una estructura económica y financiera, etc. Asimismo, de conformidad con los SARPS de la OACI, el órgano de investigación debe elaborar y mejorar un marco legislativo, directrices, textos de orientación, impartir instrucción periódica, mantener una base de datos de accidentes de aviación, etc., lo que implica una carga insostenible para pequeños Estados, como se constató en los resultados de las auditorías del programa de Enfoque de Observación Continua (CMA) del USOAP.

2.7 Como resultado, muchos Estados, conscientes de que no podrán cumplir la mayoría de los requisitos de la OACI en la materia de investigación de accidentes de aviación, dejan de realizar esfuerzos significativos en este ámbito pues entienden que no habrá repercusiones negativas graves por el incumplimiento de los SARPS relativos a la investigación y prevención de accidentes revelado en los resultados de las auditorías del programa CMA del USOAP de la OACI.

2.8 Asimismo, incluso si un pequeño Estado logra crear un órgano de investigación de accidentes de aviación independiente, dado el volumen reducido de su transporte aéreo y, por lo tanto, de incidentes de aviación, la eficacia de dicho órgano no suele ser alta, y la cualificación de las personas especialistas, en ausencia de trabajo práctico, muestra una clara tendencia a la baja. La calidad del análisis de los datos de la seguridad operacional de vuelo, la formulación de recomendaciones sobre este tema y la rendición de cuentas al respecto, si se basa en pequeños volúmenes de información, tampoco puede ser muy alta en comparación con análisis basados en grandes volúmenes de datos. Eso hace, por ejemplo, que el mantenimiento de una base de datos de incidentes de aviación aislada, relativa a un solo Estado, sea ineficaz en el contexto de la evaluación de riesgos y el análisis predictivo.

2.9 En la práctica, los requisitos de la norma 3.3 del Anexo 13, relativos a las medidas oportunas para proteger las pruebas y mantener la custodia eficaz de la aeronave y su contenido, en la práctica pueden cumplirlos los órganos territoriales de las administraciones de aviación civil (CAA) de manera más eficaz y eficiente que las autoridades nacionales de investigación de accidentes, compuestas

por "uno a tres" especialistas, debido a la proximidad territorial de estos órganos de los lugares de los accidentes de aviación y a la disponibilidad de los recursos apropiados.

2.10 La RAIO es una herramienta que permite que las investigaciones de accidentes e incidentes se realicen en estricto cumplimiento de los SARPS de la OACI, salvaguardando al mismo tiempo la independencia e imparcialidad de la investigación.

2.11 Sin embargo, en la actualidad, la participación en una RAIO no es garantía de que un Estado obtendrá resultados satisfactorios cuando se le haga una auditoría del USOAP de la OACI. Además, la experiencia de la participación en dichas auditorías ha demostrado que la RAIO no es capaz de mejorar los resultados de las auditorías de USOAP de sus Estados miembros. El mecanismo de las RAIO actualmente no forma parte del mecanismo CMA del USOAP de la OACI. A ese respecto, los Estados miembros de la RAIO se cuestionan justificadamente en cuanto a la conveniencia de participar en la RAIO si aún tienen la obligación de crear un organismo de investigación independiente y de asumir toda la carga de preparar y aprobar las auditorías de la OACI de manera independiente, lo que a cambio no contribuye al ulterior desarrollo del mecanismo de las RAIO en particular, ni al desarrollo de la cooperación regional en general.

2.12 A pesar de los beneficios obvios de compartir recursos, se reconoce que muchas organizaciones regionales se enfrentan a obstáculos artificiales que les impiden contribuir plenamente a la creación de capacidad en seguridad operacional de sus Estados miembros.

2.13 La asignación a los Estados de la responsabilidad de la implementación efectiva de los SARPS en la legislación aérea nacional sin tener en cuenta la delegación de ciertas facultades en las organizaciones de cooperación regional por iniciativa y bajo los auspicios de la OACI hace que el concepto de cooperación regional de la OACI se torne difícil. Así pues, los objetivos establecidos de implementar el concepto del Programa de Evaluación de la Organización Regional de Vigilancia de la Seguridad Operacional y de la Organización Regional de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación (RRAP), antes conocido como el Sistema Mundial de Vigilancia de la Seguridad Operacional de la Aviación, (GASOS), para eliminar la duplicación, combinar esfuerzos y utilizar recursos de manera más eficaz se chocan con los enfoques algo desactualizados aplicados durante las auditorías del USOAP de la OACI, lo que no contribuye a mantener la confianza de los Estados en dichos mecanismos regionales.

2.14 El cambio en el enfoque conceptual de la OACI para realizar las auditorías del CMA del USOAP en términos de integración plena y reconocimiento de la participación de las organizaciones regionales en el sistema de auditoría es claramente coherente con el concepto de la OACI de expandir la cooperación regional.

2.15 La elaboración de textos de orientación adicionales sobre la consideración de la participación de los Estados miembros en los mecanismos de cooperación regional al realizar inspecciones dentro del marco del programa USOAP podría contribuir a un desarrollo más fructífero de la institución de las organizaciones regionales y a aumentar la confianza de los Estados en este tipo de organización.